

## ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

УДК 330.342.173.006

**В. А. Кавыршина,**

*канд. экон. наук,  
старший научный сотрудник,  
Институт экономико-правовых  
исследований НАН Украины, г. Донецк*

### СИСТЕМА ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В силу действия физического закона ограниченности пространства и других городских ресурсов, а также экономических законов, определяющих действия хозяйствующих субъектов, территориальному сообществу приходится поддерживать определённые материально-вещественные и финансовые пропорции в производстве, распределении, обмене, потреблении города. А всякая сознательно поддерживаемая пропорциональность в экономике есть по существу планомерность. Практика городского управления в развитых странах свидетельствует о целесообразности дополнения рыночных регуляторов плановыми. Городская экономика, если в неё не вмонтировано планово-управленческое начало, функционирует в условиях перманентного возникновения острых противоречий. Это сильно сдерживает её развитие, провоцирует застой и кризисы.

Отечественная методология городского планирования складывалась в основном в 70–80 годы XX века [1, 2, 3]. Значительный вклад в её развитие внес д-р экон. наук В. В. Финагин [4]. Его научные достижения формировались в процессе разработки научным коллективом сотрудников Института экономики промышленности (под его руководством) планов социально-экономического развития городов Украины.

В. В. Финагину и его соратникам удалось скоординировать усилия по городскому планированию с коллегами из других научных центров СССР путем участия в конференциях и семинарах, издания методических разработок и публикаций, имевших широкий общественный резонанс. Благодаря этому Институт заслуженно получил признание ведущего научного коллектива Украины в исследовании социально-экономических и демографических проблем отечественных городов. Была создана Донецкая научная школа городского планирования. Она успешно развивается в ИЭПИ и в настоящее время.

В условиях перехода к рыночной экономике в отечественной науке получила распространение идеология отказа от директивного планирования. Наиболее радикально настроенные слои общества отрицали необходимость планирования вообще.

Однако практическая деятельность по управлению городами оказалась невозможной в отсутствии программ действий и планов на будущее. Городское планирование продолжало осуществляться.

Развитие методологии планирования в новых условиях хозяйствования было связано с исследованиями отличий директивного и индикативного планирования, доказыванием полезности и целесообразности индикативного [5]. Совершенствовалась методология разработки стратегий городского развития [6]. Однако эффективность плановых методов управления территориями на современном этапе социально-экономического развития Украины является недостаточной.

Современный этап социально-экономического развития Украины характеризуется качественными преобразованиями в сфере производства и структуре потребления, и, следовательно, необходимостью осмысления закономерностей этих процессов и привнесения в них элементов организованности. Расширение самостоятельности местного самоуправления, появление у него новых функций, в том числе связанных с усилением воздействия на процессы городской концентрации и иерархизации пространства, с учетом множественности групповых интересов населения ставит перед городскими властями новые задачи, требующие развития методологии планирования.

*Цель статьи — развитие методологии городского планирования в рыночных условиях на основе использования системного подхода.*

Одним из важнейших достижений урбанистов прошлых поколений явился вывод о том, что город следует рассматривать как живой организм. Со временем эта фраза стала восприниматься как речевой штамп, отдающий излишней напыщенностью, и не имеющий особого смысла. Раскрыть первоначальный смысл тезиса «город — живой организм» возможно путем обращения к системным исследованиям поселений. Они вскрывают изначальную сложность и противоречивость города как системы. В нем наблюдается как минимум три типа разноплановых структур:

© В. А. Кавыршина, 2010

локализованные сообщества людей, проживающих (пребывающих) и работающих в городе,

материально-вещественная база, созданная трудом людей (производственные и жилые здания, инфраструктура),

нематериальная культурная среда.

Взаимодействие этих структур по своей сложности приближается ко взаимодействию систем живого организма. Часть из них выполняет консервативную роль, другая часть способна развиваться быстро и даже спонтанно. Функционирование и развитие каждой из структур осуществляется под воздействием особых, только ей присущих закономерностей, в некоторой степени независимо от других структур. Поэтому их циклы развития несинхронны и проходят с различной длительностью этапов. Качественные скачки происходят в одной структуре независимо от других. Из-за этого часто создаются диспропорции, для сглаживания которых и предназначено городское планирование.

Из этого следует, что городское планирование должно представлять собой систему, охватывающую различные по продолжительности этапы, как это наблюдается в развитых странах, например во Франции. Там можно контролировать последовательное решение поставленной проблемы в системе, которая состоит из Главного плана благоустройства и градостроительства — на долгосрочный период, Плана освоения земель — на среднесрочный, и коммунального бюджета — на краткосрочный период. Систему последовательного развития разрешения проблем, состоящую из долгосрочного, среднесрочных и краткосрочных планов, целесообразно ввести и в городах Украины.

При этом методология, применяемая для составления каждого из разновидностей планов, не может не отличаться, поскольку они нацелены на решение разных задач.

Долгосрочные стратегические планы, составляемые на десять-пятнадцать и более лет, направлены на отражение генерального замысла, магистральной линии построения намечаемого будущего. Они носят концептуальный характер, определяя как вектор движения, так и механизмы достижения качественно нового уровня. Долгосрочное планирование развития городов необходимо осуществлять, освещая его результаты в средствах массовой информации, для привлечения инвестиций. Для потенциальных инвесторов важно представлять перспективы территориального развития на 15–20 лет, поскольку средний срок окупаемости капитальных вложений в материальное производство превышает 10 лет.

Долгосрочное планирование базируется на прогнозировании. И в этом заключается и его преимущество, и его ограниченность. Преимуществом яв-

ляется возможность предугадать развитие негативных процессов, сгладить их или синхронизировать момент появления проблем с получением позитивных эффектов в других сферах деятельности города. В то же время прогнозирование вольно или невольно навязывает сохранение сложившейся логики развития, поскольку структурные прогнозы всегда ориентируются на опыт прошлого. По образному выражению В. Мау, генералы всегда готовятся к сражениям прошлой войны [7, с. 6].

Долгосрочному планированию в наибольшей мере «поддаются» те элементы городской системы, которые играют в ней консервативную роль, и процессы, имеющие устойчивый тренд. А именно: пространственная структура, инфраструктурные элементы и сети, демографические процессы, обеспечение продовольствием. В меньшей степени (на более короткие сроки) можно спрогнозировать развитие элементов градообразующей базы и профессиональной структуры трудовых ресурсов.

Современный этап общественного развития характеризуется усилением динамичности хозяйственных процессов, вызванной сокращением жизненного цикла товаров, периодической сменой предпочтений потребителей. Территориальное развитие представляет собой периодическую ресурсную трансформацию. Особую роль при этом играют предприятия малого и среднего бизнеса, которые генерируют конкурентную среду и препятствуют консервации экономических структур. Каждый год в США на сотню действующих создается 14–16 новых предприятий. Половина из них успешно доживают до четырехлетнего возраста, из остальных треть также продолжает свое существование в составе других компаний. Высокая скорость возникновения и ликвидации предприятий считается в США и странах Европы положительной характеристикой экономической динамики [8, с. 25–26].

Претворяя в жизнь мероприятия долгосрочных планов, целесообразно учитывать возникающие изменения потребностей горожан и появления новых направлений спроса на международном и межрегиональном рынках, чтобы не упустить реальные возможности стратегических прорывов.

Результатом развития современного города является усложнение его структуры, которое проявляется в росте разнообразия, кооперативности и когерентности (согласованности) различных элементов территориальной системы. В этих условиях субъекты хозяйствования не всегда могут эффективно перевести свои стратегические намерения в скоординированные действия. Для этого необходим систематический обеспечивающий процесс, то есть способ сосредоточить действия предпринимателей на достижении общественно приемлемых целей.

Его ядром является среднесрочное планирование, позволяющее обеспечить логическую взаимосвязь отдельных инициатив и объединить усилия по достижению целей.

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что среднесрочное социально-экономическое планирование связано с решением проблем общественного выбора: распределением земель и других ограниченных ресурсов, изменением функционального использования зданий. Среднесрочные планы подкрепляются прогнозами, нормативно-правовыми актами, договорами, соглашениями, программами, проектами и другими формами плановых предначертаний.

Среднесрочное планирование призвано обеспечивать регулирование процессов, мало связанных с природными и технологическими факторами, но имеющих высокий уровень социально-экономической детерминации. И поэтому очень важно учитывать закономерности, определяющие течение этих процессов, чтобы не допускать ошибок. Так, например, целесообразно отслеживать и регулировать на этапе создания предприятий процессы концентрации в градообслуживающих отраслях. Опыт США свидетельствует, что размещение магазинов крупных торговых сетей в малых городах способно привести к деградации всего поселения из-за массового разорения мелких предпринимателей. После того, как была обнаружена данная закономерность, в Америке даже был принят специальный закон, запрещающий размещение сетевых магазинов в городах с населением менее 40 тысяч жителей. В крупных городах также было признано целесообразным ограничивать устремления торговых сетей к агрессивной конкуренции, не позволяя им сосредоточить более 40 % товарооборота [9, с. 79].

Роль экономической науки состоит в обосновании целевых ориентиров планов, выявлении и обозначении границ, в которых действия предпринимателей направлены на обеспечение повышения качества жизни населения.

Инструментами воздействия на экономическое поведение производителей и потребителей призваны служить не столько требования и указания органов власти, сколько рычаги регулирования, косвенного воздействия. Они также должны быть научно обоснованными и направленными на достижение плановых предначертаний.

Важное значение для обеспечения выполнения планов городского развития имеет внедрение финансовых рычагов воздействия на субъектов хозяйственной деятельности. В этой связи необходимо добиваться реформирования бюджетного законодательства в направлении кардинального расширения финансовых полномочий органов местного самоуправления. Без установления стабильных параметров рас-

пределения межбюджетных трансфертов между государственным и местными бюджетами хотя бы на 3–5 лет органы местного самоуправления не имеют возможности детально планировать даже собственные расходы, не говоря уже о городском развитии.

Краткосрочное планирование устанавливает для субъектов хозяйственной деятельности четко обозначенные и достижимые цели, которых они должны добиться в определенные сроки. Предметом краткосрочного планирования являются конкретные мероприятия, сроки их проведения, процессы финансирования этих мероприятий и функциональных объектов. При этом проявляется двойственная сущность органов местного самоуправления. С одной стороны, они являются гарантом устойчивости общественных процессов, обеспечения населению определенного уровня благоустройства, предоставления социальных услуг на уровне не ниже общепринятых минимальных стандартов. С другой стороны, зарабатывая, изыскивая и распределяя финансовые и прочие ресурсы, органы местного самоуправления выступают в качестве субъектов хозяйственной деятельности. И потому в целях повышения эффективности этой деятельности они должны руководствоваться средствами и методами, которые применяют предприниматели. В том числе использовать и директивное планирование. Краткосрочный план должен включать в себя четко обозначенные и обоснованные целевые индикаторы в их количественном, качественном и временном измерениях, а также исполнителей, которые ответственны за достижение заданных параметров в установленное время. За рубежом при составлении краткосрочных планов городского благоустройства широко используется метод сетевого планирования.

Таким образом, для эффективного планирования развития городов актуальными являются исследования в сфере методологии, предполагающие дифференцированный подход к различным по срокам плановым разработкам. В дальнейших исследованиях целесообразно использовать труды ученых, таких как В. В. Финагин, методологические выкладки которых явились результатом многолетней практической работы. В то же время их исследования и разработки необходимо переосмысливать критически, учитывая изменения городской среды в рыночных условиях.

Следует обратить внимание на то, что существующая в Украине методология планирования формировалась в период бурного роста городов и в условиях низкого уровня обеспечения населения важнейшими услугами. На современном этапе социально-экономического развития страны в большинстве городов численность населения уменьшается. Нарращивание объемных показателей предос-

тавления услуг становится неактуальным, зачастую бесполезным. В новых условиях речь идет уже не о количественном росте инфраструктуры, а об ее «включенности» в конкретную социальную и экономическую среду данного территориального образования. Важным сейчас является ремонт и обновление инфраструктуры, а также достижение качественного обслуживания при низком уровне затрат.

Планирование этих процессов гораздо сложнее, чем может показаться на первый взгляд. Оно должно предусматривать согласованное достижение кратко-, средне- и долгосрочных целей. Для этого, прежде всего, необходимо структурировать программные задачи и определить индикаторы, позволяющие оценивать степень достижения промежуточных целей на разных этапах.

Успешному решению задач территориального развития должен предшествовать ситуационный диагноз состояния инфраструктуры, интересов и закономерностей поведения предпринимателей. Планирование изначально должно быть основано на преобразовании информации, поступающей, с одной стороны, от потребителей о своих запросах, с другой — от субъектов хозяйствования, функционирующих в соответствующих сферах деятельности. Первый процесс должен информировать орган местного самоуправления о целях и стратегических перспективах развития, а второй — об ограничениях и о том, что необходимо для достижения целей. Это даст возможность разработать наборы плановых показателей, в должной степени отражающих информацию, подобранную по проблемам и способствующих выбору направлений их решения. На этой основе должна быть создана информационная база, коррелирующая с потребностями планирования и управления городом.

Поскольку местное самоуправление не входит в вертикаль государственной власти, а органы статистики являются государственными организациями, то городам необходимо создавать собственные информационные базы для обеспечения планирования развития ЖКХ.

*Выводы.* Целесообразно, чтобы городское планирование представляло собой систему, охватывающую различные по продолжительности этапы, позволяющую контролировать последовательное решение

поставленной в стратегическом плане проблемы. Кратко-, средне- и долгосрочные планы при этом будут отличаться по методологии их составления, методам и инструментам реализации. Немаловажной проблемой в этой связи является создание информационной базы планирования, адекватной сложившейся в рыночных условиях городской среде.

### Литература

1. Чумаченко Н. Г. Развитие исследований в Украинской ССР по комплексному территориальному планированию экономического и социального развития / Н. Г. Чумаченко. — Донецк : ИЭП АН УССР, 1978. — 55 с.
2. Борщевский М. В. Город. Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования / М. В. Борщевский, С. В. Успенский, С. И. Шкаратан. — М. : Наука, 1975. — 204 с.
3. Управление развитием города: экономико-правовые аспекты / [В. К. Мамутов, В. В. Финагин, А. М. Серебряков и др.] ; под ред. В. К. Мамутова. — К. : Наукова думка, 1986. — 206 с.
4. Финагин В. В. Экономика города: теория, практика, перспективы / В. В. Финагин — К. : Наукова думка, 1983. — 162 с.
5. Михасюк І. Р. Державне регулювання перехідної української економіки / І. Р. Михасюк, З. М. Залогова, С. Й. Сажинець. — Львів : Українські технології, 1998. — 48 с.
6. Амоша А. И. Стратегия развития промышленного города / А. И. Амоша // Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы хозяйствования : сб. науч. тр. — Донецк : ИЭПИ НАНУ, 2009. — Том 1. — С. 11–16.
7. Мау В. Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или тяга к прежней практике? / Мау В. // Общество и экономика. — 2008. — № 1. — С. 5–17.
8. Предпринимательство в экономике США // Экономика и управление в зарубежных странах. — 2006. — № 7. — С. 24–33.
9. Салиев Р. Крупные торговые сети страны / Р. Салиев, Э. Беленков // Экономика и управление. — 2007. — № 5. — С. 79.

*Представлена в редакцию 10.06.2010 г.*